Deutscher Bundestag **Drucksache 16/635**

16. Wahlperiode 13. 02. 2006

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Siebenten Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes

A. Problem und Ziel

Der Gemeindeanteil am Aufkommen der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer sowie aus dem Zinsabschlag wird von jedem Land gemäß Artikel 106 Abs. 5 Grundgesetz nach einem durch Bundesgesetz geregelten Verteilungsmaßstab auf die einzelnen Gemeinden seines Gebiets aufgeteilt. Bei der Ermittlung der Verteilungsschlüssel werden die Einkommensteuerbeträge berücksichtigt, die auf zu versteuernde Einkommen bis zu bestimmten Höchstbeträgen entfallen. Diese Höchstbeträge werden bei jeder Umstellung der Verteilung auf aktuelle statistische Daten – hier auf die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 – auf der Grundlage von Modellrechnungen darauf überprüft, ob sie anzupassen sind.

B. Lösung

Die Ergebnisse der Modellrechnungen zu den Höchstbeträgen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zeigen, dass mit der Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 eine Anpassung der Höchstbeträge in den neuen Ländern auf 30 000/60 000 Euro geboten ist. So wird auch die Angleichung der bisher unterschiedlichen Höchstbeträge in den alten und neuen Ländern erreicht.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Die neuen Verteilungsschlüssel haben keine Auswirkungen auf das Verteilungsvolumen. Sie berühren ausschließlich die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf die einzelnen Kommunen im jeweiligen Land.

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Durch das Gesetz entstehen keine Kosten.

2. Vollzugsaufwand

Zusätzliche Kosten in der Finanzverwaltung der Länder entstehen nicht. Auch für die statistischen Ämter des Bundes und der Länder entstehen durch dieses Gesetz keine zusätzlichen Kosten.

E. Sonstige Kosten

Sonstige Kosten, insbesondere bei der Wirtschaft, entstehen durch dieses Gesetz nicht. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, entstehen nicht.

Berlin, den 10. Februar 2006

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Siebenten Gesetzes zur Änderung des
Gemeindefinanzreformgesetzes

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 819. Sitzung am 10. Februar 2006 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

Mit freundlichen Grüßen

Angela Merkel

Entwurf eines siebenten Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

§ 3 Abs. 2 des Gemeindefinanzreformgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 2001 (BGBl. I S. 482), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. September 2005 (BGBl. I S. 2725) geändert worden ist, wird aufgehoben.

Artikel 2

Das Bundesministerium der Finanzen kann den Wortlaut des Gemeindefinanzreformgesetzes in der vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekannt machen.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2006 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Zur Beteiligung der einzelnen Gemeinde am Aufkommen der Einkommensteuer ist eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich. Andernfalls wäre nicht auszuschließen, dass Gemeinden, die nach Größe, Funktion und Struktur vergleichbar sind, je nach Zugehörigkeit zu einem Land unterschiedliche Einnahmen aus der Einkommensteuer zu verzeichnen hätten. Aus diesem Grund sieht das Grundgesetz (Artikel 106 Abs. 5) ausdrücklich eine Regelung durch Bundesgesetz (mit Zustimmung des Bundesrates) vor.

Die Gemeinden erhalten 15 v. H. des Aufkommens der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer sowie 12 v. H. des Aufkommens aus dem Zinsabschlag. Im Jahr 2006 wird das Aufkommen laut Steuerschätzung bei 20,25 Mrd. Euro liegen. Dieser Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird von jedem Land gemäß Artikel 106 Abs. 5 des Grundgesetzes nach einem durch Bundesgesetz geregelten Verteilungsmaßstab auf die einzelnen Gemeinden seines Gebiets aufgeteilt. Die sich daraus ergebende Schlüsselzahl beruht auf dem Anteil der Einkommensteuerleistungen der Bürger in der betreffenden Gemeinde an den gesamten Einkommensteuerleistungen aller Bürger in diesem Land. Die Einkommensteuerleistungen werden den Ergebnissen der jeweils aktuellsten Bundesstatistik über die Lohn- und Einkommensteuer entnommen. Bei der Ermittlung der Verteilungsschlüssel werden die Einkommensteuerbeträge berücksichtigt, die auf zu versteuernde Einkommen bis zu bestimmten Höchstbeträgen entfallen. Während die gesetzlich vorgeschriebene Lohn- und Einkommensteuerstatistik alle drei Jahre durchgeführt wird und ihre Ergebnisse im gleichen Turnus die Aktualisierung des Verteilungsschlüssels ermöglichen, erfordert die Überprüfung der Höchstbeträge jeweils eine Sonderuntersuchung (sog. Modellrechnungen).

Die Modellrechnungen wurden vom Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Statistischen Landesämtern auf der Basis der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2001 und der Gemeindesteuereinnahmen 2003 erstellt. Dabei wurden die Auswirkungen verschiedener Höchstbeträge auf die Steuereinnahmen der Gemeinden in der Gliederung nach Gemeindegrößenklassen und Steuerkraftgruppen ermittelt. Die Zuordnung zu den Steuerkraftgruppen erfolgte auf der Grundlage der Einnahmen der einzelnen Gemeinden aus den Realsteuern abzüglich der Gewerbesteuerumlage, aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer je Einwohner, gemessen am Durchschnitt der jeweiligen Größenklasse im jeweiligen Land.

Die Höchstbeträge für das zu berücksichtigende Einkommen wurden zuletzt durch das Gesetz vom 17. Juni 2003 (BGBl. I S. 862) zum 1. Januar 2003 für die alten Länder auf 30 000 Euro (Alleinstehende) und 60 000 Euro (zusammen veranlagte Ehegatten) und für die neuen Länder auf 25 000 Euro (Alleinstehende) und 50 000 Euro (zusammen veranlagte Ehegatten) auf der Basis der Einkommensteuerstatistik 1998 festgesetzt.

Die Modellberechnungen des Statistischen Bundesamtes gehen davon aus, dass bei allen Steuerpflichtigen mit Kind/Kindern Kinderfreibeträge berücksichtigt werden. Dabei wurde auf Größen aus der Berechnung des Solidaritätszuschlags mit Abzug von Jahresbeträgen zurückgegriffen.

Die Modellrechnungen bzw. regionalisierten Berechnungen der Länder zeigen folgende Ergebnisse:

Mit der Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 ist eine Anpassung der Höchstbeträge in den neuen Ländern um eine Stufe geboten, um den Zielen der Gemeindefinanzreform möglichst weitgehend zu entsprechen (Verteilung auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen der Einwohner, Verringerung der Steuerkraftunterschiede zwischen Gemeinden gleicher Funktion und Größe, Wahrung des Steuerkraftgefälles zwischen großen und kleinen Gemeinden).

Eine Erhöhung der Höchstbeträge auch in den alten Ländern würde in der überwiegenden Anzahl der alten Länder zu einer stärkeren Belastung struktur- und einkommensschwacher Gemeinden führen. Deshalb ist hier eine Anhebung nicht geboten.

Durch die Anhebung der Höchstbeträge in den neuen Ländern um eine Stufe (30 000/60 000 Euro) und Beibehaltung der Höchstbeträge in den alten Ländern (30 000/60 000 Euro) ergibt sich eine Angleichung der Höchstbeträge.

Zusätzliche Kosten entstehen durch dieses Gesetz weder bei den öffentlichen Haushalten noch bei der Wirtschaft. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

In Bezug auf Gender Mainstreaming ergibt sich für das Bundesministerium der Finanzen für dieses Gesetz keine Gleichstellungsrelevanz. Gleichstellungsspezifische Reaktionen wären nicht dem Bund, sondern den Kommunen zuzuordnen.

B. Zu den einzelnen Regelungen

Zu Artikel 1

Die Höchstbeträge in den neuen Ländern werden um eine Stufe angehoben und somit den Höchstbeträgen in den alten Ländern angeglichen. Deshalb entfällt die bisherige Regelung in § 3 Abs. 2, die ausschließlich die geringeren Höchstbeträge in den neuen Ländern festsetzte.

Durch den Wegfall des § 3 Abs. 2 gelten die in § 3 Abs. 1 geregelten Höchstbeträge somit einheitlich für alle Länder.

§ 3 Abs. 2 bleibt ohne Inhalt erhalten, da § 3 Abs. 3 die Ermächtigungsnorm der am 1. Oktober 2005 im Bundesgesetzblatt I S. 2904 veröffentlichten „Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 2006, 2007 und 2008“ ist.

Begründung der Anpassung der Höchstbeträge in den neuen Ländern

Beim Festhalten an den bisherigen Höchstbeträgen (25 000/ 50 000 Euro) in den neuen Ländern erhielten die einzelnen Gemeindegruppen nach der Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2001 folgende Einnahmen:

Einnahmen der Gemeinden aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Jahr 2003 auf der Basis der Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2001 bei Höchstbeträgen von 25 000/50 000 Euro nach Gemeindegrößenklassen

Einwohner	Mio. Euro	Gewinn (+)[1] Verlust (–) [Mio. Euro]
unter 1 000	69	+6
1 000 bis unter 3 000	116	+8
3 000 bis unter 5 000	96	+4
5 000 bis unter 10 000	131	+5
10 000 bis unter 20 000	156	+3
20 000 bis unter 50 000	209	–8
50 000 bis unter 100 000	71	–6
100 000 bis unter 200 000	66	–4
200 000 und mehr	186	–8
Insgesamt	1 100	±26

[1] Gegenüber den Einnahmen auf der Basis der Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 1998 bei Höchstbeträgen von 25 000/50 000 Euro.

Die Modellrechnungen zu den Wirkungen unterschiedlicher Höchstbeträge bei Umstellung der statistischen Basis auf die Einkommensteuerstatistik 2001 führte hinsichtlich der Ziele der Gemeindefinanzreform zu den folgenden Ergebnissen:

I. Dem Ziel der Nivellierung von Steuerkraftunterschieden zwischen Gemeinden gleicher Größenordnung würde am ehesten durch Festhalten an den Höchstbeträgen von 25 000/50 000 Euro entsprochen. Mit steigenden Höchstbeträgen nehmen die Steuerkraftunterschiede kontinuierlich zu und erreichen z. B. in der Gemeindegrößenklasse „3 000 bis unter 5 000 Einwohner“ bei Zugrundelegung des Gesamteinkommens 20,03 Euro (14,17 Euro +5,86 Euro).

Differenz zwischen den Einnahmen der steuerstarken und denen der steuerschwachen Gemeinden in Euro/Einwohner

Einwohner	… beim Steuer-Ist 2003	… bei Umstellung und Höchstbeträgen von ... Euro[1]					
		25 000/ 50 000	30 000/ 60 000	35 000/ 70 000	40 000/ 80 000	45 000/ 90 000	Gesamt-ein-kommen
unter 1 000	11,82	+0,84	+1,37	+1,75	+2,04	+2,25	+5,20
1 000 bis unter 3 000	10,55	+0,85	+1,32	+1,74	+2,04	+2,22	+5,85
3 000 bis unter 5 000	14,17	–0,37	+0,90	+1,27	+1,58	+2,87	+5,86
5 000 bis unter 10 000	17,55	+3,22	+4,50	+5,38	+5,95	+6,31	+7,26
10 000 bis unter 20 000	15,29	+2,13	+3,26	+3,97	+4,41	+4,74	+5,75
20 000 bis unter 50 000	4,82	–1,88	–2,20	–2,49	–2,69	–2,92	–1,21
50 000 bis unter 100 000[2]	–	–	–	–	–	–	–
100 000 bis unter 200 000[3]+[4]	–	–	–	–	–	–	–
200 000 und mehr[3]+[4]	–	–	–	–	–	–	–

[1] (–) bedeutet Verringerung des Abstandes; (+) Vergrößerung.

[2] In dieser Gemeindegrößenklasse haben beim Ist 2003 die steuerschwachen Gemeinden höhere Einnahmen je Einwohner aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer als die steuerstarken, das Verhältnis kehrt sich in den folgenden Spalten zugunsten der steuerstarken Gemeinden (Ausnahme: Gesamteinkommen). Sinnvolle Aussagen sind deshalb in dieser Größenklasse nicht möglich.

[3] Keine steuerschwachen Gemeinden (gemessen am Durchschnitt der jeweiligen Größenklasse im jeweiligen Land).

[4] Keine steuerstarken Gemeinden (gemessen am Durchschnitt der jeweiligen Größenklasse im jeweiligen Land).

II. Dem Ziel der Wahrung des bestehenden Steuerkraftgefälles zwischen großen und kleinen Gemeinden würde nicht einmal durch Einbeziehung des Gesamteinkommens entsprochen.

Auf der Basis der Ist-Einnahmen 2003 betrugen die Einnahmen je Einwohner aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der obersten Größenklasse das 1,73fache der Einnahmen in der untersten Gemeindegrößenklasse. Nach den Modellberechnungen verringert sich der Abstand der größten Gemeinden zu den kleinsten auf Grund der Aktualisierung der statistischen Basis bei Höchstbeträgen von 25 000/50 000 Euro auf das 1,52fache. Würden die Höchstbeträge angehoben, änderte sich das Verhältnis wie folgt:

Verhältnis der Pro-Kopf-Einnahmen aus dem ESt-Anteil in der Gemeindegrößenklasse mit 200 000 und mehr Einwohnern zu den Pro-Kopf-Einnahmen in der Gemeindegrößenklasse mit weniger als 1 000 Einwohnern

Höchstbeträge Euro	Verhältnis
30 000/60 000	1,58
35 000/70 000	1,62
40 000/80 000	1,65
45 000/90 000	1,66
Gesamteinkommen	1,69

III. Die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen der Einwohner ist um so stärker gewährleistet, je höher die Höchstbeträge liegen. Hinzu treten die Umverteilungswirkungen zwischen den Gemeindegrößenklassen bei Umstellung auf den Schlüssel mit der neuen statistischen Basis: diese wären bei Höchstbeträgen von 40 000/80 000 Euro und 45 000/90 000 Euro (±16 Mio. Euro) am geringsten.

Ergebnis der Modellrechnungen

Das Ziel der Nivellierung von Steuerkraftunterschieden zwischen Gemeinden gleicher Größenordnung würde bei Beibehaltung der bisherigen Höchstbeträge, die weiteren Ziele (Wahrung des ursprünglichen Steuerkraftgefälles, Verteilung auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen der Einwohner) hingegen bei der Anhebung der Höchstbeträge um zumindest drei Stufen (auf 40 000/80 000 Euro) erreicht.

Durch Anhebung der Höchstbeträge in den neuen Ländern auf 30 000/60 000 Euro wird ein Ausgleich des bestehenden Zielkonflikts erreicht.

Zu Artikel 2

Artikel 2 ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen, eine aktuelle Neufassung des Gemeindefinanzreformgesetzes im Bundesgesetzblatt bekanntzumachen.

Zu Artikel 3

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Da die Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt erst im Frühjahr 2006 erfolgen kann, enthält der Entwurf die für ein rückwirkendes Inkrafttreten vorgeschriebene Formulierung.

Einwohner	Gewinne (+)/Verluste (–) bei Anhebung der Höchstbeträge auf zu versteuernde Einkommen von … Euro gegenüber dem Gemeindeanteil 2003 bei unverändertem Schlüssel[1] – in Mio. Euro –				
	30 000/60 000	35 000/70 000	40 000/80 000	45 000/90 000	Gesamteinkommen
unter 1 000	+4	+4	+3	+3	+2
1 000 bis unter 3 000	+6	+6	+5	+5	+4
3 000 bis unter 5 000	+3	+2	+2	+1	+1
5 000 bis unter 10 000	+4	+4	+3	+3	+4
10 000 bis unter 20 000	+3	+3	+3	+3	+5
20 000 bis unter 50 000	–8	–9	–9	–9	–8
50 000 bis unter 100 000	–5	–5	–4	–5	–7
100 000 bis unter 200 000	–3	–3	–3	–2	–2
200 000 und mehr	–4	–2	0	+1	+1
Insgesamt	±20	±19	±16	±16	±17

[1] Auf der Basis der Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 1998 bei Höchstbeträgen von 25 000/50 000 Euro.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333